

De la gestión urbana al *empresarialismo* en la ciudad de Madrid²

EVA GARCÍA PÉREZ
PATRICIA MOLINA COSTA³
Madrid (España), junio de 2010.¹

Resumen: La explosión urbana de la conurbación madrileña en los últimos diez años se aborda desde una dimensión cuantitativa como visibilización espacial del proceso de acumulación de capital en el territorio metropolitano, y desde una dimensión más cualitativa sobre los nuevos modos de producción subjetiva de ciudad a los que están contribuyendo estos territorios *ex-novo*. A continuación se aborda la cuestión desde la óptica de la nueva gobernanza metropolitana y se esbozan las relaciones entre las formas de gobierno de la ciudad —en lo social, lo político y lo económico— y sus consecuencias sobre las formas de gestión del territorio.

Introducción

En el momento de iniciar nuestra investigación en 2005 partíamos de una gran estupefacción ante la dimensión de los cambios que se estaban produciendo en Madrid y los efectos que esto parecía estar teniendo en el ámbito territorial y urbano. La concentración demográfica de los últimos cinco años superaba las previsiones oficiales y la cifra de los seis millones de habitantes en el área metropolitana, el crecimiento de la economía y el empleo se disparaban en los últimos diez años por encima de la tasa de crecimiento que hubo durante el desarrollismo franquista (RODRÍGUEZ, E., 2007).

A nivel cuantitativo, el despliegue territorial en la Comunidad de Madrid había supuesto un crecimiento del suelo comprometido para la urbanización⁴ del 49 % entre el periodo 1993–2003 frente a un escaso crecimiento del 12 % de la población. En este periodo, más del 16 % de los municipios de la Comunidad de Madrid había duplicado la superficie de suelo ocupado, y los valores relativos de este crecimiento, ya fuera por la presión urbanística o por las expectativas de crecimiento, alcanzaban entre el 400 % y el 600 % en algunos municipios, llegando al 900 % en el caso más extremo (Arroyomolinos). Además, un análisis de esos mismos datos de crecimiento, ordenados en función de la distribución espacial y funcional del área metropolitana, indicaba que las coronas este y sur eran las que estaban soportando en mayor medida el crecimiento metropolitano; esto es, tanto los municipios que forman el Corredor del Henares como aquellos cercanos a la frontera con la provincia de Toledo. Los primeros, inducidos por el acercamiento relativo de Guadalajara a Madrid gracias al AVE, sumado al desarrollo de infraestructuras logísticas en relación con el funcionamiento del aeropuerto de Barajas, y apoyados en la construcción de la R-2. Los segundos, bajo el *efecto llamada* del desarrollo urbanístico en Castilla-La Mancha en su frontera con Madrid, tras la expulsión de la población hacia coronas exteriores en busca de precios de vivienda más asequibles. Este inmenso despliegue de la urbanización no hubiera sido posible, sin embargo, sin una apuesta territorial por el desarrollo de grandes infraestructuras, mecanismo de puesta en carga de terrenos hasta entonces excluidos de las dinámicas metropolitanas para la residencia, y por el amparo de una legislación claramente orientada hacia la liberalización del mercado del suelo. Así, comprobamos que la explosión urbanística ha impulsado y repartido las expectativas de crecimiento sobre amplios espacios de la región antes considerados periféricos y decenas de municipios se han entregado a la revisión de su

³Las autoras forman parte del colectivo Laboratorio Urbano y del Observatorio Metropolitano, El *Observatorio Metropolitano* es una plataforma multidisciplinar compuesta de individuos y colectivos procedentes de los movimientos sociales, reunidos en torno a un espacio de reflexión sobre los fenómenos de transformación de las metrópolis contemporáneas. Partiendo del caso de Madrid, dedica sus esfuerzos a elaborar investigaciones militantes que aporten conocimiento y herramientas políticas con las que enfrentarse a la complejidad de estos procesos de cambio.

²El contenido de este texto se enmarca dentro de las tareas de investigación que desarrolla el *Observatorio Metropolitano* y que dieron lugar a la publicación colectiva *Madrid, ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. El texto parte del trabajo que dentro de la citada publicación elaboró *Laboratorio Urbano*: “La explosión urbana de la conurbación madrileña” (CALVO, R ET AL., 2007), capítulo que realiza una investigación cuantitativa sobre el fenómeno del consumo de suelo *comprometido para la urbanización*, localizando espacialmente los crecimientos y analizando su distribución sobre el territorio madrileño, y cuyo argumento principal era el estudio del aumento del consumo de suelo en la Comunidad de Madrid, incluyendo sus causas y consecuencias.

¹Este texto es una versión revisada de la comunicación presentada en el seminario *Un nuevo urbanismo para una sociedad transformada* organizado por la *Universidad Internacional Menéndez Pelayo* y celebrado en Cuenca en mayo de 2008.

⁴Entendiendo el suelo comprometido para la urbanización como la suma del suelo urbano, el suelo urbanizable y los sistemas generales, según la clasificación establecida por el *Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid*, fuente de dichos datos.

planeamiento general en un intento de no quedarse fuera del reparto del ‘pastel’. Sin embargo, la puesta en carga de grandes porciones del territorio no ha llevado aparejada la deseada bajada de los precios de la vivienda, sino todo lo contrario, pues el precio del suelo ha seguido creciendo al mismo ritmo que lo hacían el precio de las viviendas y el número de viviendas construidas.

En lo que respecta al municipio de Madrid, es destacable la importancia cualitativa de las operaciones urbanas que se estaban llevando a cabo y la intención explícita de contribuir con ellas a la creación de un imaginario que respondiese a la recién estrenada «marca Madrid». Así, identificamos una gran cantidad de intervenciones sobre la realidad construida encaminadas a mejorar la escena urbana (como la remodelación eje Prado-Recoletos; el proyecto Madrid Río; las instalaciones asociadas al Madrid Olímpico, la centralidad del Este; el Plan de Revitalización del Centro, que incluye la remodelación de plazas y mercados como Tirso de Molina, la Plaza de la Cebada, la Plaza de Santo Domingo, el Mercado de Barceló, y el mercado de Arganzuela; el entorno de San Francisco el Grande y el paseo de la Dirección; aparte de otras operaciones de rehabilitación residencial), pero también proyectos de gran envergadura, bien para ‘terminar’ la ciudad (como la operación Chamartín, la operación Campamento y la ciudad de Valdebebas) o para ‘imprimir’ en ella el carácter de una nueva e intencionada política urbana (la ciudad aeroportuaria, el Complejo Dotacional Cuatro Torres, la ampliación de los recintos feriales, el Campus de la Justicia, y la reina de las operaciones, la llamada Calle-30).

Si bien todas estas transformaciones se pueden leer en clave de política local, —entendiendo que existen dos formas fundamentales de gestión del territorio y la ciudad representadas, por un lado, por el desarrollismo agresivo de la Comunidad de Madrid, y por otro, por las políticas de flexibilidad y de corte estético del Ayuntamiento— entendemos que en ambos casos se trata de estrategias que ponen el territorio a producir, es decir, que utilizan la ciudad como *fórmula económica*, bien en forma de acumulación de capital sobre metro cuadrado de suelo urbanizable, bien trabajando en la identidad de una marca de ciudad para lograr una mejor posición competitiva frente a otras ciudades. Bajo esta lectura, el ciclo inmobiliario alcista al que hemos asistido sería el resultado de una vinculación cada vez más estrecha entre las políticas públicas y los propios intereses del desarrollismo urbano.

El gobierno urbano

Centrando la mirada sobre las transformaciones de Madrid desde un plano más descriptivo y disciplinar hacia un punto de vista que concede más importancia a las formas de gestión y de gobierno del territorio, encontramos que las fórmulas utilizadas en Madrid se adaptan cada vez mejor al concepto de *gobernanza* tal y como lo define el geógrafo inglés DAVID HARVEY:

El poder para organizar el espacio derivaría de todo un conjunto de complejo de agentes sociales, dentro del cual el gobierno local y la administración urbana tan sólo desempeñaría una función facilitadora y de coordinación.

HARVEY, 2001

Es en esta relación de fuerzas donde las coaliciones y alianzas entre dichos agentes van a determinar la dirección del proyecto urbano y la manera en la cual se va a organizar el nuevo *empresarialismo*⁵ urbano. Efectivamente, las nuevas formas de gobierno urbano estarían funcionando como una suerte de partenariado entre las administraciones públicas y algunas empresas, grandes o pequeñas, agentes sociales y culturales, instituciones, etc., dentro de una estrategia tanto de consenso como de movilización.

¿Es, pues, pertinente aplicar este concepto al caso de Madrid? ¿Dónde lo podemos localizar en lo que se refiere especialmente al planeamiento urbano? HARVEY señala varios componentes fundamentales del empresarialismo urbano que podemos reconocer a continuación en el caso de Madrid.

El primero de ellos es la firme *alianza entre el sector público y el sector privado* y el carácter empresarial de la misma, por la cual el negocio privado funciona de manera conjunta con el poder local para atraer fuentes de financiación externa, inversiones directas o creación de empleo. La ejecución de sus acciones se basa en un diseño especulativo, en donde el sector público asume el riesgo y el privado obtiene los beneficios. En Madrid, el caso más paradigmático de dicha alianza ha sido el proyecto de remodelación de la M-30, donde el riesgo de la inversión corrió directamente a cargo del endeudamiento del municipio por un plazo superior a los treinta años, y los beneficios recayeron linealmente sobre las grandes empresas constructoras del país, en un equitativo reparto en la adjudicación de los tramos de la obra. El planeamiento urbano también ha servido como instrumento de transferencia directa de grandes plusvalías al sector privado en el caso de la modificación puntual que supuso el Centro Dotacional Cuatro

⁵Del inglés *entrepreneurialism*.

Torres, por la cual un cambio de uso permitió una gran revaloración a un suelo antes calificado de equipamiento. Y por último, dentro de la gestión de los servicios públicos que se está llevando a cabo desde el *Gobierno de la Comunidad de Madrid*, la creciente privatización de la sanidad concede, además de la construcción de los ocho nuevos hospitales de Madrid, la gestión de los mismos a empresas participadas por las grandes constructoras.

El segundo componente que caracteriza el *empresarialismo* urbano es *la mejora de la posición competitiva de cada ciudad* con respecto a la división espacial del consumo, a través de la oferta de una determinada calidad de vida, de la innovación cultural y de la mejora del entorno físico urbano, todo ello mediante estrategias de regeneración urbana centradas en el espacio como lugar de consumo, en el ocio y los eventos. La creación de una identidad y un imaginario propio de la ciudad con la marca *¡Madrid!*, así como la apuesta por la gestión de grandes eventos como los Juegos Olímpicos, pasan también por pequeñas operaciones de remodelación del centro urbano, la inclusión de arquitecturas de firma que espectacularicen la escena urbana y el apoyo implícito de la administración pública (en este caso del Ayuntamiento) a operaciones de regeneración drástica de barrios degradados por parte de la iniciativa privada, como en el caso del entorno de las calles que conforman el Triángulo Ballesta, conocido ahora bajo el eslogan de *Triball*.

Ambas características estarían trabajando, además, como herramientas para la *adquisición de funciones clave de control y de mando* en el marco de la competencia entre ciudades. Tales funciones de control concentran el poder de gobierno, el poder de las finanzas y el poder de la información y necesitan de una posición de centralidad en las redes de comunicación mundiales. Esto se traduce en fuertes inversiones en infraestructuras, de la que pueden ser ejemplo la ampliación del aeropuerto de Barajas, pero también arrastra la necesidad de una especialización de la ciudad y del desarrollo de habilidades específicas para satisfacer a las nuevas actividades. Nos referimos con ello a cómo Madrid concentra el 50 % de la inversión extranjera directa en España, y casi la mitad de la inversión de España en el extranjero, 25 sedes centrales de las 30 empresas más grandes del país y 21 de las 29 grandes firmas internacionales que tienen sede en España.

Conclusiones y propuestas

El nuevo *empresarialismo* urbano descansa normalmente en una alianza entre el sector público y el sector privado centrada en la inversión y en el desarrollo económico con la construcción especulativa del lugar como objetivo político y económico inmediato, y no en la mejora de las condiciones dentro de un territorio determinado.

HARVEY, 2001

Como hemos visto, este nuevo *empresarialismo* utiliza la ciudad y el territorio como una forma más de producción económica, dando como resultado unas políticas públicas urbanas que olvidan por completo la mejora de las condiciones de vida de la población de un determinado territorio, para centrarse en la rentabilidad económica del objeto. Se puede afirmar que el objetivo de la nueva gobernanza urbana es atraer a su espacio unos flujos altamente móviles y flexibles de producción, financiación y consumo, y sin embargo, como señala HARVEY, estos mecanismos tienen un carácter especulativo tan fuerte que es imposible predecir exactamente qué paquete de medidas tendrá éxito y cuál no.

Ante este escenario cabe preguntarse qué papel puede jugar el urbanismo, qué urbanismo es posible en este contexto, y qué alternativas críticas pueden plantearse ante este nuevo modelo urbano. En primer lugar, es necesario *desvelar* estas nuevas formas de gobierno urbano, que se llevan a la práctica dentro de un marco de aparente consenso. No se trata, pues, de buscar la redención a través de un planeamiento centrado en las condiciones físicas, la morfología o la normativa, por más que se intente orientarlo hacia un mayor respeto a las condiciones ambientales o sociales del lugar. Es decir, no se trata de reinventar la herramienta, sino de comprender al servicio de qué intereses se desarrolla. Se trata, por tanto, de recuperar el sentido redistributivo del mismo: frente al discurso de la competitividad de las ciudades en el mercado globalizado, de la captación de inversiones públicas y privadas, debemos defender la ciudad como construcción del proyecto colectivo de sus habitantes, como espacio de emancipación individual y colectiva y, por tanto, el objetivo primordial de cualquier actuación debe ser el de la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Desde los ámbitos técnicos, debemos recuperar el sentido político de nuestra intervención en el proceso. Si queremos construir verdaderas alternativas a este nuevo modelo de *empresarialismo* urbano, debemos comprender que nuestras decisiones técnicas son políticas. En este sentido, nuestra actuación técnica debe tener las características de una práctica política antagonista, como señala WALTER BENJAMÍN (1934) en “El autor como productor”: en lugar de abastecer el aparato de producción, el técnico debe trabajar para

cambiarlo; los productos, más que el carácter de obra terminada, deben poseer una función organizadora capaz de movilizar o concienciar a la gente, capaz de formar parte de un proceso muy ramificado de modificación del mundo.

En el momento actual, este proceso de construcción de la ciudad y el territorio se va a producir en un contexto de crisis económica y ambiental generalizada, siendo difícil apuntar en qué dirección va a evolucionar. Podemos adelantar dos direcciones posibles:

- Puede darse la situación de que una *fuerte crisis ambiental* y del modelo territorial obligue a una enésima reformulación del capitalismo, esta vez ligada a la noción de límite. Como hemos ejemplificado en el caso de la región madrileña, existe una fuerte contradicción entre el modelo actual de desarrollo urbano y los límites físicos del territorio donde se despliega, algunos de cuyos efectos son la amenaza sobre los espacios naturales, el creciente consumo de agua frente a los límites hídricos de la región, la contaminación del aire y las enfermedades que produce, y la desigual distribución sobre el territorio de las infraestructuras de producción y desecho, cada vez más necesarias para el metabolismo urbano del modelo actual. En este marco, cabría esperar que se produjera una reestructuración del modelo en la que el mercado tratase de adaptarse a este nuevo paradigma impuesto por los límites físicos. En este sentido, podríamos pensar que los bloques hegemónicos no pueden obviar las repercusiones que este escenario de agotamiento de los recursos puede tener sobre su paradigma de crecimiento continuo, como se empieza a manifestar no sólo en la publicidad de las compañías energéticas (Iberdrola, Repsol), sino también en la dirección que están tomando algunas políticas públicas (la reducción de un 20 % de las emisiones de CO₂ marcada por la UE para 2020, el nuevo giro hacia la intervención en la ciudad que ha dado el *Ayuntamiento de Madrid*, y otras).
- Sin embargo, cabe también esperar que una resolución de la crisis económica mucho más flexible se desligue del territorio y las condiciones ambientales, obviando así estos supuestos límites rígidos. ¿Realmente estamos ante una situación de claros límites físicos al crecimiento de Madrid? ¿Puede esta situación derivar en un proceso de contención y reflexividad por parte de las élites, o en una explotación más intensiva del modelo de crecimiento, a través de la reinención enésima de algún tipo de burbuja financiero-inmobiliaria?

En cualquiera de estos casos, la pregunta fundamental sería: ¿cómo se puede aprovechar este momento de crisis y recomposición para formular alternativas? No parece que las élites estén dispuestas a una reestructuración radical del sistema económico, por lo que hasta que la crisis no se manifieste en forma de crisis social y política no parece fácil que se produzca una *reforma desde arriba*. Cabría además preguntarse cómo se verán afectadas por la crisis las alianzas entre los diferentes bloques hegemónicos de la región madrileña (inmobiliario, financiero, empresarial), si se pueden producir fisuras o si se recompondrán nuevamente bajo la misma lógica, presionando sobre la privatización o la explotación de nichos considerados menores, pero muy seguros (como la sanidad, la educación y otros servicios públicos).

Creemos que las alternativas deberán construirse desde abajo y en el ámbito local. El hecho urbano se materializa como expresión de los proyectos de vida de los diferentes grupos sociales y como escenario de conflicto entre proyectos opuestos. Es en este campo, por tanto, donde el interés común de los ciudadanos debe dar la batalla frente a los intereses del mercado y del poder económico:

- En primer lugar, aplicando el concepto de hegemonía de GRAMSCI, es necesario *desvelar* los efectos colaterales y las perversidades de este modelo urbano-territorial que goza de tan aparente consenso, pues la incrustación del mensaje en la sociedad es la que impide la movilización y por tanto la transformación del modelo. Este es uno de los objetivos que guía la labor del *Observatorio Metropolitano* y en concreto la publicación del libro *Madrid, ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*.
- En segundo lugar, es necesario generar una capacidad crítica y un sentido de apropiación del espacio en la ciudadanía, a través de una participación real en los procesos de construcción del espacio, cosa altamente improbable bajo el actual modelo de producción urbana. Entendemos la participación como la capacidad y el derecho de los habitantes de un territorio concreto de analizar, criticar y transformar el medio en el que viven, de construir una ciudad que represente sus intereses colectivos. En este sentido, existen multitud de prácticas antagonistas en la ciudad que pueden darnos una pista de por dónde seguir: los centros sociales autogestionados (que tratan de configurar un espacio social y cultural no mercantilizado al tiempo que ponen en uso inmuebles vacíos del centro de la ciudad cuyo abandono tiene fines meramente especulativos), las oficinas de derechos sociales, los movimientos por la defensa del territorio, las iniciativas políticas ciudadanas, etc.

Desde el *Observatorio Metropolitano* tratamos de combinar y transmitir saberes técnicos y saberes militantes, pues creemos que sólo implicándonos en las redes sociales formales e informales podremos intervenir en ese territorio complejo y cambiante que es la conurbación madrileña, que es, al fin y al cabo, nuestro espacio vital y, por tanto, nuestro escenario de lucha política y social.

Referencias bibliográficas

OBSERVATORIO METROPOLITANO

2007 *Madrid, ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*, Madrid: Traficantes de sueños.

BENJAMIN, W.

1934 *El autor como productor*.

Ponencia presentada en el *Instituto para el Estudio del Fascismo* en París, 27 de abril de 1934. Editado en castellano por Taurus, Madrid, 1975.

CALVO, R; ET AL.

2007 “La explosión urbana de la conurbación madrileña” en *Madrid, ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*, Madrid: Traficantes de sueños.

HARVEY, D.

2001 “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism” en *Spaces of capital : towards a critical geography*, Nueva York: Routledge. Se cita la versión castellana “De la gestión al *empresarialismo*: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío”, en *Espacios de Capital, hacia una geografía crítica*, Madrid: Akal, 2007.

RODRÍGUEZ, E.

2007 “La ciudad global y la nueva centralidad de Madrid” en *Madrid, ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*, Madrid: Traficantes de sueños.